

CAPÍTULO 7

Ubicando el desarrollo: las implicaciones políticas de la ayuda en Guinea Ecuatorial y Mozambique¹

Alicia CAMPOS SERRANO

La cooperación internacional al desarrollo constituye una de las principales formas en que los gobiernos poscoloniales africanos han participado en procesos transnacionales. En concreto, la cooperación puede entenderse como parte de lo que J.F. BAYART (2000) denomina *extraversión* del poder en África. Desde esta perspectiva, este capítulo trata de indagar sobre las consecuencias de la ayuda en las dinámicas políticas y en la participación de la población en los asuntos públicos. La comparación de dos países que en los últimos años han sufrido un proceso de dependencia extrema de dos recursos muy diferentes, como son la ayuda, en el caso de Mozambique, y el petróleo, en el caso de Guinea Ecuatorial, ayudarán a comprender mejor estas implicaciones.

1. Introducción: ayuda y extraversión en África

Como han mostrado muchos de los capítulos de este libro, la idea de desarrollo que han ido consensuando en los últimos tiempos las principales agencias internacionales de la ayuda, incluye la necesidad de un fortalecimiento de las instituciones. Normalmente se entienden por instituciones las propias de un estado liberal democrático, y muchos de los nuevos programas de la ayuda al desarrollo se han dirigido a su formación y consolidación (*capacity-building*). Ésta es una de las novedades más evidentes en el régimen de la cooperación en los años noventa y en el consenso del Milenio, en la medida en que durante mucho tiempo, se consideró que el desarrollo era, y debía ser, neutral hacia los sistemas políticos vigentes.

Sin embargo, la pretensión de promover la democracia en los países africanos constituye sólo uno, y no siempre el más relevante, de los muchos objetivos de los donantes, cuyas políticas económicas, inmigratorias o de seguridad pueden entrar en conflicto con la promoción de las libertades de los africanos.

¹ Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el IV Congreso Internacional de Estudios Africanos, *África Camina*, Barcelona, 12-15 enero 2003.

Por otra parte, con independencia de las manifestaciones expresadas, la ayuda siempre ha tenido efectos políticos. Atender a los mismos exige ir más allá de los objetivos explícitos perseguidos por los proyectos del desarrollo. Como dice FERGUSON (1994: 19) inspirado en Michel FOUCAULT, las consecuencias de las intervenciones sociales planificadas siempre superan sus pretensiones conscientes, y pueden llegar a conformar "poderosas constelaciones de control" no previstas ni reconocidas. Y eso ocurre también en el caso de los innumerables programas financiados por la cooperación, que con su voluntad expresa de transformar la realidad social, son herederos de larga tradición de ingenierías sociales de los dos últimos dos siglos.

El tema de este capítulo son los efectos, a menudo no queridos, de los programas de la ayuda, en los tiempos del buen gobierno y la condicionalidad política. La principal de nuestras hipótesis es que el impacto de estos programas depende, no tanto de sus diseños e instrumentos, sino del contexto histórico, político, económico y social, en el que tienen lugar. Este contexto es entendido aquí desde una perspectiva transnacionalista, superando la tradición visión estatalista que asumen los discursos más ortodoxos del desarrollo.

Efectivamente, las visiones del desarrollo conciben el ámbito en el que actúa la ayuda en términos básicamente nacionales, y las estructuras y dinámicas sociales, desde un punto de vista funcionalista. El estatalismo y el funcionalismo metodológicos se complementan a menudo con una consideración de África como región aislada y subdesarrollada, y de la arena internacional como un sistema fragmentado en unidades discretas. La democratización es considerada así como un proceso de transición interna a los estados, y de carácter pacífico, realizada a través de la adopción de las instituciones políticas adecuadas por parte de los gobernantes en el poder. Desde este punto de vista, la ayuda es simplemente un *input* externo que puede mejorar este o aquel elemento de la organización, o la economía, 'nacional'.

Esta interpretación contradice la percepción cada vez más asentada de que gran parte de los procesos políticos y sociales en África no pueden entenderse si no es en un contexto, a veces más local, y a menudo más amplio que el definido por las fronteras de los estados². Esto no significa ignorar la relevancia que ha tenido y sigue teniendo el estado poscolonial en el continente: prueba de ello es que su control sigue siendo el principal objetivo de muchos grupos armados. Sin embargo, comprender el funcionamiento de los estados africanos implica ir más allá del modelo *weberiano-westfaliano* que sigue dominando la ciencia política y las relaciones internacionales (DUNN, 2005). Y nos obliga a atender las numerosas conexiones transnacionales y 'formaciones transfronterizas' (CALLAGHY, KASSIMIR y LATHAM, 2001) en las que el estado, y quienes lo controlan, participan. Una de las formas posibles de enfrentar este reto es a través del concepto propuesto por J.-F. BAYART (1999, 2000) de *extraversión* de la política africana. Desde esta perspectiva, la ayuda aparece

² Estas dinámicas no son exclusivas de África y lo mismo podría afirmarse de cualquier parte del mundo, siempre que tomemos en consideración las específicas conexiones entre lo local y lo global que se producen en cada caso.

formando parte integrante de la misma gubernamentalidad de los sistemas políticos africanos.

La idea de extraversion intenta explicar cómo la dependencia y las relaciones desiguales con el ámbito exterior, que caracterizan el paisaje político subsahariano, constituyen los principales recursos en manos de los actores políticos para mantener su poder sobre sus poblaciones. La explotación de los recursos naturales, la ayuda al desarrollo o los impuestos al comercio internacional pasan necesariamente por sus manos. Según la formulación de Frederick COOPER (2002), el estado en África es un *gatekeeper state*, un estado 'bisagra' que sobrevive como interlocutor privilegiado entre los mercados e instituciones internacionales y la población, cuyas redes personales se focalizan en el mismo estado (COOPER, 2002; CLAPHAM, 1996). El estatismo metodológico de las visiones oficiales del desarrollo impide reconocer el papel que juegan, en las dinámicas sociopolíticas africanas, esta específica inserción de los estados postcoloniales en procesos transnacionales más amplios.

Es mucho, por tanto, lo que hay en juego cuando se trata del control del estado en África. Quienes controlan el estado controlan gran parte de los recursos, no sólo políticos, sino también económicos, así como los que proporciona el reconocimiento internacional de la soberanía y la capacidad de negociación en los distintos foros bilaterales, regionales o mundiales. La vinculación de quienes forman parte del gobierno con el resto de la sociedad asume la forma de una retícula de relaciones clientelares que ligan a patrones con sus clientes desde la cúpula de la administración estatal hasta los últimos estratos sociales. Estas relaciones, que a menudo se expresan en el lenguaje del *tribalismo político* (BERMAN, 1998; LONSDALE, 2000), se alimentan del intercambio de prebendas y apoyos que, de forma muy ineficaz, proporcionan cierta redistribución de los recursos del estado (JOSEPH, 1984).

No obstante, son muchos los excluidos de los beneficios del estado, pues estas redes no incluyen a toda la población ni proporcionan necesariamente a quienes en ellas participan un nivel mínimo de bienestar personal. Más allá del reparto de prebendas, los gobernantes del estado imposibilitan la aparición de ámbitos económicos poderosos al margen de ellos mismos. Por eso, formar parte de quienes forman el gobierno supone la posibilidad de promoción social, mientras que estar excluido conlleva la marginación no sólo política, sino también laboral y hasta familiar.

La pretensión de los programas del buen gobierno de que las élites que ocupan el poder reformen el estado y acepten voluntariamente la alternancia política en el mismo, no es algo que pueda conseguirse, como pretenden sus defensores, por la mera transmisión de conocimientos técnicos desde las sociedades prósperas a las sociedades empobrecidas. La competición por el acceso al estado es una lucha por la supervivencia que, con la disminución paulatina de sus recursos animada por las políticas neoliberales de ajuste, adopta a menudo formas crispadas. En los nuevos contextos de celebración de elecciones, *el que gana se lo lleva todo* (el estado y los recursos externos), y son tan elevados los beneficios y las pérdidas en juego, que la tentación de asegurarse la victoria por métodos ilegales es muy grande, al

igual que la de recurrir a la violencia contra el gobierno por parte de quienes pierden el acceso al estado.

Pero el conflicto armado es sólo la expresión más extrema de la lucha por el estado, que en la mayoría de los casos es un asunto de vida o muerte. Y es que la violencia y el miedo son instrumentos fundamentales del mantenimiento del sistema de dominación, con el carácter arbitrario y banal que señala MBEMBE (2001). No se trata sólo de la represión de los opositores reconocidos, sino de la violencia ejercida en todos los niveles de la sociedad contra cualquier ciudadano. El clima de temor que ello genera dificulta enormemente la constitución de grupos sociales que enfrenten con demandas al estado, y refuerza la secular opción escapada de las sociedades africanas.

En estos juegos mortales de represión, cooptación, participación y escapada, y a pesar de lo descarnado que resultan las dinámicas de poder en África, los lenguajes constituyen también un ámbito en el que se dirimen los conflictos políticos. La democracia liberal ha resurgido en los años noventa como uno de los vocabularios privilegiados, apoyado por actores internacionales y utilizado tanto por los gobiernos africanos, como por las élites alternativas que aspiran a sustituirlos. Y junto a la democracia sobreviven y se refuerzan otros lenguajes, como el de la etnicidad, el regionalismo y la autoctonía (BAYART, GESCHIERE y NYAMNJOH, 2001; BERMAN, EYOH y KYMLICKA, 2004), el de los poderes ocultos (ELLIS y HAAR, 2005) o el del parentesco, que en el contexto de una pugna cada vez más crispada por el estado, refuerza los vínculos clientelares que son la fábrica social del estado africano.

Las poblaciones africanas se ven por tanto recorridas por tensiones encontradas, unas que las expulsan y excluyen de las fuentes de empoderamiento, y otras que las empujan a entrar a formar parte de las redes del estado, cuya capacidad de cooptación y represión es mayor cuanto mayor son los recursos que atrae del exterior. La dependencia económica y política constituye por tanto una dimensión fundamental de las dinámicas políticas en África, y ha favorecido el ejercicio del poder estatal sin el control y al margen de las preocupaciones y necesidades de la población. Observada en su conjunto, la extraversión ha favorecido la conversión de los africanos en clientes y no en ciudadanos que participan en los asuntos de gobierno.

No obstante, la extraversión postcolonial ha sufrido a lo largo del tiempo y del continente africano transformaciones y variaciones que han repercutido de modo diverso en las reconfiguraciones políticas y los intentos democratizadores. La corriente neoliberal o la condicionalidad política de la ayuda y la insistencia de los donantes en la adopción de instituciones democráticas son algunas de esas transformaciones. De ahí que el análisis de los efectos de la ayuda en el marco de la extraversión africana es algo que debe hacerse en cada caso. Los que aquí traemos a consideración se refieren a dos países, Guinea Ecuatorial y Mozambique³, que desde principios de los años noventa han sufrido procesos divergentes en

³ Ambos países son los receptores principales de la cooperación española en África Subsahariana.

las conexiones con el exterior, y que nos permitirán comprender, de manera más modulada, los efectos de la extraversion sobre el autoritarismo y la democracia. La comparación de dos países dispares y lejanos ayuda a evitar generalizaciones excesivamente continentales, a la vez que pone de manifiesto la existencia de procesos amplios que afectan, de distintas maneras, a muchos lugares.

2. Trayectorias postcoloniales del Golfo de Guinea y al Índico

2.1. Descolonización negociada e independencia conquistada

El surgimiento de los dos estados objeto de este análisis se caracterizó por la fuerte internacionalización de sendos procesos de descolonización. Una de las dimensiones que cobraron relevancia fue la reconfiguración de las normas del sistema internacional, que a la altura de 1960 establecieron que la soberanía estatal no podía negarse a las poblaciones coloniales bajo justificación alguna⁴. La Organización de las Naciones Unidas funcionaron en este contexto como un foro donde el movimiento afroasiático y descolonizador puso contra las cuerdas del derecho internacional así transformado a las potencias coloniales europeas.

Ante las primeras reivindicaciones de independencia, las políticas de España y Portugal en Guinea Española, Mozambique y el resto de sus colonias africanas, parecieron ir al unísono, pues ambas metrópolis argumentaron en las Naciones Unidas, donde habían ingresado en 1955, que sus posesiones africanas formaban parte del estado nacional y no eran por tanto susceptibles de intervención por parte de la organización mundial. Ninguna de las dos metrópolis habían introducido a estas alturas modificaciones en los sistemas coloniales análogas a las realizadas por Gran Bretaña y Francia, que permitían la participación restringida de los africanos en el gobierno.

En este contexto de falta de libertades personales y de represión colonial, las reivindicaciones por la independencia que se articularon a principios de los años sesenta tanto en Guinea como en Mozambique se hicieron en el exilio en los países vecinos. Surgieron así distintos grupos y siglas pidiendo la independencia de Guinea en Gabón y Camerún y de Mozambique en Kenia, Malawi, Rhodesia y Tanzania. Los nacionalistas también utilizaron todos los instrumentos que fue articulando el grupo afroasiático en Naciones Unidas alrededor del principio de libre determinación de los pueblos, como era el Comité de Información de los Territorios no Autónomos y el Comité de Descolonización encargado del cumplimiento de la resolución sobre la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales de 1960.

Ante tales presiones a favor de la descolonización, el gobierno franquista mantuvo una actitud mucho más contemporizadora que el de Salazar, y abandonó pronto la ficción de la

⁴ Este principio se consagró en sucesivas resoluciones de Naciones Unidas, que culminaron en la *Declaración sobre la independencia de los países y pueblos coloniales*, resolución 1514(XV) de 1960.

provincialización de Guinea. Las razones de ello estribaban en una mayor susceptibilidad a las presiones de los afroasiáticos y de la ONU por parte del gobierno español, que había sufrido tras la segunda guerra mundial un aislamiento internacional apenas superado. Portugal por su parte mantenía unas relaciones mucho más sólidas con el bloque occidental gracias al papel, en la contienda mundial y en la actual Guerra Fría, de las Islas Azores.

En Guinea, tras un intento de autonomía administrativa y africanización de las instituciones coloniales durante los años 1963-1968, España inició un proceso de negociaciones con el nacionalismo, organizado entonces en numerosos grupos políticos. Las Naciones Unidas jugaron en este proceso un papel relevante, lo que determinó aspectos básicos del nuevo estado como la fórmula de negociación adoptada –una conferencia constitucional–, la unidad del territorio nacional o la propia independencia, que se decidieron entre funcionarios españoles y nacionalistas guineanos sin que existiera un verdadero proceso constituyente que incorporara a la mayoría de la población. Sólo al final de las negociaciones, en agosto de 1968, la población pudo manifestarse en un referéndum a favor o en contra de una constitución de corte liberal-democrático (otra cesión de la dictadura franquista al ámbito internacional), muy distinta a las estructuras coloniales anteriores que pronto se reproducirían en el nuevo estado (CAMPOS, 2002).

En Mozambique sin embargo la negativa de Portugal a mantener ningún tipo de compromiso con el nacionalismo anticolonial, ni menos aún a aceptar el fin de su presencia en África, provocaría una actitud muy diferente en los independentistas mozambiqueños. En primer lugar, los distintos movimientos se unificaron en el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) en 1962 en Dar Es Salam. El FRELIMO adoptó además una estrategia de lucha armada a partir de 1964, y a lo largo de la guerra colonial que se desarrolló en el territorio, fue articulando un programa no sólo independentista y nacionalista sino también fuertemente socialista y antiimperialista. Comparado con el nacionalismo guineano, el mozambiqueño mantendría un nivel de formulación mucho más elaborado, y un programa de transformación social que se plasmó en las políticas llevadas a cabo en las llamadas "zonas liberadas", bajo su control.

La independencia de Mozambique sólo se produjo después de la debacle del régimen dictatorial en Portugal, a su vez incitada por el cansancio que provocaron en las fuerzas armadas unas guerras coloniales que, salvo en Guinea-Bissau, ningún bando estaba en posición de ganar. El práctico monopolio de las reivindicaciones de independencia por el FRELIMO, y el reconocimiento obtenido por éste en los foros internacionales como único representante del pueblo mozambiqueño, obligó a los portugueses a transmitir el gobierno a este movimiento en 1974, sin mediar consulta directa a la población. Aquí no fue posible enfrentar a unos grupos contra otros como ocurrió en Guinea, o estaba ocurriendo en esos momentos en Angola o había hecho España en Guinea (BRAGANÇA, 1987; MACQUEEN, 1997).

En el origen de los estados de Guinea Ecuatorial y Mozambique, ciertas dinámicas en el

ámbito internacional jugaron por tanto un papel relevante, pero en gran medida diferente. En el primero, el grupo afroasiático contribuyó a la salida negociada de la tensión colonial, y a una independencia profundamente mediatizada por Naciones Unidas. En el segundo, la guerra que mantuvo el gobierno portugués con el FRELIMO favoreció la regionalización de la descolonización mozambiqueña y la intrusión de la Guerra Fría en África Austral. Durante el conflicto, el FRELIMO fue definiendo lo que iban a ser sus principales alianzas exteriores, con la Tanzania de Nyerere y el bloque soviético, y su compromiso con el fin de los regímenes blancos vecinos.

2.2. Guerra fría y modernización económica

Con respecto al proyecto modernizador con el que se legitimaron los gobiernos nacionalistas poscoloniales, nos decía AKE (1996) que el problema del desarrollo en África es que nunca se intentó sinceramente por los gobiernos que lo propugnaban. De hecho, el programa desarrollista y modernizador de transformación de la economía colonial fracasaría en sus objetivos explícitos. Sea como fuere, el nivel de compromiso con ese proyecto varió sin embargo de un estado a otro. En Guinea Ecuatorial, la retórica modernizadora apenas justificó un puñado de inversiones en infraestructuras, al tiempo que colapsaba la economía colonial basada en la producción de cacao, café y madera, y las familias guineanas se concentraban en una agricultura de subsistencia. Sólo una escasa ayuda internacional, proveniente de la antigua metrópoli, Francia y los países socialista –URSS y China– permitió mantener las pocas estructuras del estado que sobrevivió bajo mínimos.

En Mozambique el proyecto modernizador estaba mucho más incorporado por las élites nacionalistas del FRELIMO, debido en parte al esfuerzo ideológico que habían realizado durante su lucha por la independencia y su contacto prolongado con otros movimientos nacionalistas como el de Tanzania. Sus políticas buscaron transformar la estructura económica rural, de manera similar a la *ujamaa* de Nyerere, agrupando y dirigiendo la producción de los campesinos. La adopción del marxismo como ideología oficial en 1977 sustentó de forma perentoria la pretensión del estado de controlar la totalidad social y constituyó un buen lenguaje en el que argumentar las ideas de "territorio unidad y modernidad" que según João G. CRAVINHO (1995) estaban en la base de la idea de estado del FRELIMO (ver también HALL y YOUNG, 1997).

Lo que ambos gobiernos compartían era un sistema autoritario, heredero de dos de las metrópolis coloniales más despóticas, y que se articuló en regímenes de partido único. Pero, al igual que las políticas económicas, el autoritarismo y los principios legitimatorios de ambos gobiernos diferían mucho. En Guinea Ecuatorial un supuesto amago de golpe de estado justificó el desencadenamiento de un régimen de terror desde marzo de 1969 a manos del presidente Macías Nguema, que llevó a una verdadera eliminación de las mismas élites africanas que habían prevalecido durante la colonia, y también de la mayoría de los líderes independentistas. El estado se estructuró alrededor de la familia del dictador, y del lenguaje

del parentesco, convirtiendo la política guineana en un verdadero asunto de familia. La pequeña dimensión del país y de su población facilitó la penetración de las fuerzas de seguridad en muchos rincones del territorio, que generalizaron los asesinatos, las torturas y el acoso. En Guinea, la instrumentalización del desorden (CHABAL y DALOZ, 2002) prevaleció sobre cualquier otra forma de articulación política. La tremenda represión impidió la articulación de una oposición en el interior del país: la Alianza Nacional para la Restauración Democrática (ANRD) fue un grupo de opositores en el exilio, asentados en España y Suiza, que apenas consiguió apoyos internacionales.

Por su parte, el autoritarismo del FRELIMO vino marcado por dos fenómenos: el de la ingeniería social que trataba de llevar a cabo y el de la guerra civil que se iniciaría poco después de la independencia. Los planes de desarrollo rural, que pretendían superar el supuesto tradicionalismo de los campesinos y convertirlos en "hombres nuevos", implicaban la centralización de toda fuente de autoridad en el gobierno y la eliminación de cualquier otra alternativa nacional o local. Un proyecto así no podía dejar de encontrar importantes resistencias a su paso, que fueron enfrentadas por el gobierno con políticas represivas y de desplazamiento forzoso. Ello generó el caldo de cultivo para que el grupo antigubernamental armado creado por el gobierno rhodesiano encontrara ciertos apoyos sociales en las zonas rurales. La salvaguardia de la unidad nacional y el proyecto modernizador contra la amenaza externa constituyó un argumento en manos del FRELIMO para legitimar su control férreo del estado.

La aparición de la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) fue consecuencia del apoyo de los regímenes racistas de África Austral, primero Rhodesia del Sur y luego Sudáfrica, para quienes el fin del colonialismo portugués había significado la desaparición de una barrera fundamental contra las presiones anticoloniales. La RENAMO rivalizó con el FRELIMO no sólo por el control del territorio nacional, sino también por muchas de las conexiones internacionales que la soberanía reclama en exclusiva. La ideología decididamente socialista del gobierno del FRELIMO y el apoyo que obtuviera del bloque socialista en su guerra contra la RENAMO convirtió a Mozambique en un escenario más de la Guerra Fría, y a este movimiento en receptor de la ayuda de Estados Unidos (VINES, 1996). De este modo, Mozambique se vio atravesado por varios niveles de conflicto: el generado por el proyecto nacionalista autoritario en el interior del país, el provocado por el mantenimiento del *apartheid* en África Austral, y el de la Guerra Fría.

La inserción internacional de ambos gobiernos fue, por tanto, también diferente. Y ello pese a ciertas similitudes de partida: el esfuerzo por romper las dependencias externas generadas por la colonia se plasmó en los dos casos en una ruptura significativa con las antiguas metrópolis, pues ni españoles ni portugueses lograron conservar sus actividades e intereses económicos en las ex colonias. Aparecieron nuevas conexiones internacionales que tanto para el gobierno de Maputo como para el de Malabo incluyeron el apoyo de los países socialistas, y en especial de la Unión Soviética. Además el lenguaje nacionalista de la

construcción del estado territorial, utilizado por ambos, encontró uno de sus fundamentos en las normas internacionales de la libre determinación de los pueblos, la soberanía estatal y la no intervención. Pero los nuevos principios internacionales que habían ayudado a poner fin al despotismo colonial también sustentaron el carácter autocrático de los nuevos regímenes políticos africanos, cuyo reconocimiento internacional no requería de la efectiva participación de la población, y fueron utilizados por los gobiernos para justificar el hostigamiento a cualquier tipo de disidencia interna (CAMPOS, 2002).

No obstante, el principio de no intervención no tuvo la misma virtualidad para todos los estados africanos. Mientras el gobierno guineano lograba mantener el monopolio del reconocimiento internacional y de la escasa ayuda que llegaba al territorio centroafricano, el de Mozambique se vio enfrentado desde la independencia a la brutal animadversión de los regímenes racistas de África Austral. La guerra no sólo destruyó y desempoderó, sino que también proporcionó recursos externos a los grupos en conflicto, como los concedidos por la Unión Soviética o Sudáfrica, y justificaciones internas para el ejercicio férreo del poder, tanto por parte del gobierno como de la guerrilla.

En ambos casos, la concreta inserción de los estados poscoloniales en el sistema internacional del siglo XX no contribuiría a la democracia y el respeto de los derechos humanos, y las normas internacionales no proporcionarían a los africanos instrumentos para combatir la opresión, como sí les ocurriera a los nacionalistas que años antes reclamaron la independencia contra el régimen colonial. Si en Guinea Ecuatorial el principio de no intervención, unido a la ayuda internacional, favoreció a un gobierno fundamentado en el miedo y la represión de su población, en Mozambique la violación de ese principio por parte de Rhodesia o Sudáfrica no se dirigió precisamente a favorecer las libertades de los mozambiqueños, sino que contribuyó a un conflicto que se cebó en la población rural y empobreció al país.

2.3. Políticas de ajuste y cooperación internacional

Las dinámicas económicas y políticas de los estados africanos llevaron a la disminución paulatina de los recursos a su disposición y a un creciente endeudamiento, que junto al deterioro de su legitimidad interna, los haría cada vez más vulnerables y frágiles ante las presiones internacionales. La crisis del estado postcolonial obligó a las élites gobernantes a buscar nuevas fuentes de financiación y apoyo en el exterior. De este modo, a inicios de los años ochenta aparecieron en la escena africana nuevos actores internacionales, como las instituciones financieras internacionales (IFI) que renegociaron parte de la deuda que los estados tenían contraída y proporcionaron financiación a nuevos programas de desarrollo. Las IFI aprovecharon su nueva preponderancia en África para imponer una nueva visión del desarrollo, afín a la ortodoxia neoliberal del momento, que rompía en gran medida con el nacionalismo estatista y modernizador y convertía al mercado en el principal mecanismo del desarrollo.

En los casos de Guinea Ecuatorial y Mozambique, la crisis del estado conllevó, en primer lugar, un cierto giro hacia los países occidentales, con el que Maputo buscaba además una salida a la situación de colapso generada por la guerra. En Guinea este giro vino de la mano de Teodoro Obiang Nguema, uno de los principales directores de la represión y sobrino de Macías, que en 1979 protagonizó un golpe palaciego contra su tío. Al igual que a finales de la época colonial, aumentaron las expectativas dentro y fuera del país de que se estableciera un sistema político más desarrollista y democrático, lo que facilitaría la afluencia de la ayuda internacional.

Se multiplicó la ayuda multilateral coordinada por los organismos de Naciones Unidas y las IFI⁵. El nuevo gobierno firmó un *Tratado de Amistad y Cooperación* y un *Plan Marco* de la cooperación con España, en 1980 y 1985 respectivamente, que llevaron al desembarco de numerosos técnicos españoles en el país. La presencia de la cooperación francesa aumentó con el ingreso de Guinea en las organizaciones económicas regionales y en la zona del franco-CFA en 1988. Además, Guinea Ecuatorial entró a formar parte de los acuerdos multilaterales de la Unión Europea con los países ACP. La crisis económica llevaría al gobierno finalmente a aceptar, a propuesta del Fondo Monetario Internacional (FMI), un plan de ajuste estructural en 1988. Durante estos años la ayuda, fundamentalmente del FMI y el Banco Mundial, se convirtió en la principal fuente de recursos del estado, pues apenas se reactivaron otras actividades económicas que no fuera el comercio ilícito de estupefacientes, realizado por altos funcionarios del estado a través de sus conexiones transnacionales y amparados en la inmunidad diplomática (BAYART, ELLIS e HIBOU, 1999).

Ninguno de los programas de la ayuda internacional iba dirigido al fortalecimiento de las instituciones democráticas, ni su desembolso se condicionó a la efectiva democratización del país. Más bien al contrario, la afluencia incondicional de ayuda al país colaboró a que el régimen de Obiang no supusiera un cambio en las estructuras sociales y de poder, que se mantuvo en manos de la familia Nguema. Sólo los asesinatos políticos se hicieron menos frecuentes, consecuencia en parte del cambio de imagen exterior del nuevo gobierno. La pobreza y la represión, endémicas a lo largo y ancho del país, siguieron siendo utilizadas por los gobernantes para asegurar su mantenimiento en el poder.

En Mozambique, por su parte, el gobierno del FRELIMO comenzó a transformar su política económica y exterior desde 1983, tras la celebración del IV Congreso del partido que reconoció el fracaso de muchas medidas adoptadas con anterioridad. El FRELIMO iniciaría entonces un giro que le llevaría a abandonar gran parte del modelo de sociedad y de relaciones regionales por los que había luchado y gobernado hasta entonces, y a adoptar políticas de liberalización económica que le darían acceso a nuevas fuentes de crédito y de ayuda como el FMI y los Acuerdos de Lomé. En el ámbito regional, se produjo un

⁵ En 1982 y 1988 se celebraron la Primera y Segunda Conferencia de Países Donantes en Ginebra, auspiciadas por el PNUD. Ambas conferencias dieron lugar a la aprobación del Programa de Reactivación y Desarrollo Económico 1982-1985 y de la Segunda Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo, 1988-1991.

acercamiento entre los gobiernos de Mozambique y Sudáfrica que culminaron en el acuerdo de Nkomati en 1984, con el que Maputo trataba de asegurarse el fin del apoyo de Pretoria a la RENAMO, al tiempo que se comprometía a expulsar de su territorio a los grupos armados del Congreso Nacional Africano.

La muerte en un no aclarado accidente de avión del presidente Samora Machel sobre cielo surafricano en 1986 reforzó la conversión del programa económico del FRELIMO a manos de Joaquim Chissano. El año siguiente se lanzó un plan de ajuste estructural, negociado con el FMI y el Banco Mundial, bajo la denominación de *Programa de Recuperación Económica* (PRE), cuya estrategia principal era el aumento de la producción agrícola y la reducción del gasto público.

Sin embargo, ni el acuerdo de Nkomati ni el programa de ajuste estructural proporcionaron los objetivos explícitos que se buscaban. La RENAMO siguió recibiendo ayuda de Pretoria y recrudeció sus ataques contra la estructura económica del país. Por su parte, las políticas económicas liberales consiguieron un crecimiento muy modesto de la producción agrícola, al tiempo que la población pobre del país sufría un aumento espectacular de los precios de los bienes básicos y un menoscabo de los ya maltrechos servicios sociales. Lo que sí generó la apertura a los organismos internacionales durante los años ochenta fue un aumento espectacular de la ayuda y de la presencia de programas de asistencia humanitaria en el país, que proporcionaron un poco de aire a un estado asfixiado por la guerra y el deterioro económico. A cambio, la capacidad del FRELIMO de controlar las decisiones económicas y de definir las estrategias de desarrollo se fue erosionando a manos de los donantes internacionales.

3. Democracia, ayuda y petróleo

3.1. La agenda del buen gobierno en Guinea Ecuatorial y Mozambique

A finales de los años ochenta, las transformaciones del sistema internacional provocadas por la *Perestroika* y el fin de la Guerra Fría favorecieron las reformas políticas que empezaron a sufrir los estados africanos, que al menos formalmente pasaron de soportar regímenes militares o de partido único a dotarse de constituciones multipartidistas y a celebrar elecciones periódicas. Los procesos que llevaron a estas reconfiguraciones de lo político y el alcance y significado de las mismas es asunto complejo y que, como dice MBEMBE (2001) no es algo que estemos todavía en posición de dilucidar. La diversidad de coyunturas y situaciones resulta además descollante, como se hace evidente si volvemos nuestra mirada a los casos que nos ocupan.

Guinea Ecuatorial se había convertido a finales de los ochenta en un receptor incómodo para los donantes internacionales. La nueva actitud de éstos, más favorables hacia la democracia, y el clima de reformas políticas en África, animó cierta apertura del régimen. En 1991, con el 98,36% de los votos, se aprobó la reforma constitucional que establecía un sistema multipartidista que preveía la celebración de elecciones periódicas para la elección de

la cámara legislativa, la presidencia y los ayuntamientos. Un Pacto Nacional en 1993 reunió al partido en el poder, PDGE y el resto de los partidos políticos legalizados hasta entonces⁶. Sin embargo, al tiempo que se permitían las actividades de éstos, se desarrollaban nuevas formas de represión y cooptación dirigidas contra sus militantes. Al mismo tiempo, el gobierno de Obiang encontró nuevas formas de represión y cooptación contra los opositores, ahora legalmente reconocidos, muchos de los cuales fueron detenidos y torturados. Y aprendió maneras de manipular los resultados electorales y de intimidar a los ciudadanos para hacerlos desistir de participar en cualquier actividad política.

La parálisis del proceso de democratización fue replicado por los donantes internacionales. El gobierno español, a raíz de la expulsión de su cónsul en Bata, retiró en 1994 la mayor parte de la cooperación de apoyo institucional con el país y paralizó la revisión de los Planes Marco. Por su parte la administración de Bill Clinton clausuró la embajada norteamericana dos años más tarde, en 1996, y los programas de desarrollo rural de los Peace Corps. En 1996 el FMI suspendió sus programas como consecuencia de la falta de cumplimiento de las condiciones en materia fiscal y el abuso de los recursos, lo que afectaría a los programas de otros donantes como el Banco Africano de Desarrollo (ABAGA, 1997; ESCRIBANO, 1999).

Todo ello coincidió con malos momentos para la economía de Guinea a raíz de la devaluación del franco CFA en agosto de 1993 y el gobierno necesitó urgentemente de la cooperación internacional. Ello fue aprovechado por los países donantes, especialmente España, para condicionar políticamente su ayuda, lo que llevó a la celebración de las elecciones más democráticas desde la independencia, las municipales de septiembre de 1995. En ellas, la oposición agrupada en la Plataforma de Oposición Conjunta (POC) demostró que era capaz de atraer a la mayoría del electorado si se garantizaba la libertad de expresión y de voto, aunque el gobierno sólo reconoció la victoria de la oposición en algunas (nueve) de las alcaldías realmente obtenidas (19 sobre 27).

En Mozambique estos procesos fueron mucho más complejos, pues coincidieron con el proceso de pacificación y el fin de la guerra entre el gobierno del FRELIMO y la RENAMO (VINES, 1996; ALDEN, 2001). A inicios de los años noventa el agotamiento del país y sobre todo la disminución drástica de los recursos externos que recibían cada uno de los bandos, hizo que los esfuerzos por llegar a un final negociado de la guerra dieran su fruto. A ello colaboraron especialmente las importantes transiciones políticas que sufrieron por aquel tiempo tanto la Unión Soviética como Sudáfrica, que hicieron desaparecer apoyos fundamentales para ambos contendientes. La ausencia de materias primas, como los diamantes o el petróleo de Angola, que pudieran servir para seguir financiando la guerra, unido al agotamiento de los donantes, contribuyeron enormemente a la disposición de las

⁶ Desde entonces se han celebrado dos consultas electorales a la Presidencia (1996 y 2002) y tres para la Cámara de Representantes del Pueblo (1993, 1999 y 2004), los Ayuntamientos (1995, 2000 y 2004). El Pacto Nacional se ha revisado en 1997 y 2001.

partes a la negociación.

El proceso de pacificación de Mozambique estuvo intensamente intervenido por numerosos actores internacionales. Tras el fracaso de las negociaciones con y a través de Sudáfrica de mediados de los ochenta, la iniciativa pasó a las iglesias cristianas. El gobierno de Kenia, apoyado por los de la región, se unió a este esfuerzo, ofreciendo Nairobi como lugar de negociación entre 1989 y 1990. El primer encuentro entre RENAMO y FRELIMO en julio de 1990 no tendría lugar sin embargo en África sino en Roma, auspiciado por la Comunidad de San Egidio. Desde entonces y hasta octubre de 1992 se realizaron 12 rondas que concluyeron en el *Acuerdo General de Paz*.

La reforma del sistema político imperante formó parte integrante del proceso de paz. El gobierno se adelantó a las negociaciones, promoviendo la aprobación de una nueva constitución en noviembre de 1990. La constitución transformaba el estado de partido único en un sistema multipartidista, en el que el presidente y el parlamento eran elegidos por sufragio universal, y reconocía derechos personales como los de reunión, expresión o huelga. El cumplimiento de los acuerdos de Roma, en los que se aprobó además una ley electoral, incluía la celebración de elecciones para octubre de 1993, que no se realizarían hasta un año más tarde.

La ONU fue la encargada de supervisar la implantación de los acuerdos a través de la operación ONUMOZ que sufrió numerosas dificultades debido a la tardanza en su despliegue y a las reticencias de ambas partes a desmovilizar sus contingentes militares y a perder los privilegios adquiridos durante años de control sobre sus zonas respectivas. Las tentaciones de la RENAMO de abandonar el proceso, que llevaron a Dhlakama a anunciar su retirada el día anterior a las elecciones, fueron contestadas enérgica y eficazmente por la comunidad internacional, en especial Naciones Unidas, Sudáfrica, Zimbabwe, Italia o Estados Unidos. Sin embargo las presiones de éste para que Chissano aceptase la constitución de un gobierno de unidad nacional no tuvieron ningún éxito.

Efectivamente, el modelo de democratización adoptado en Mozambique era el basado en la celebración de elecciones y la asunción del poder por el ganador, con el riesgo tan presente en África de que éste se lo lleve todo –es decir, el estado– y el perdedor opte por no aceptar el resultado ni las reglas del juego. Los resultados electorales de octubre de 1994, no obstante, fueron aceptados tanto por Naciones Unidas como por las dos partes del conflicto, a pesar de acusaciones mutuas de intimidación durante el recuento de votos. Chissano fue elegido presidente con un 53,3% de los votos frente al 33,7% de Dhlakama, mientras que el FRELIMO obtuvo 129 asientos en la asamblea legislativa y la RENAMO 112. Sólo uno de los 12 grupos políticos más que se presentaron, União Democrática, logró 9 asientos. El FRELIMO pudo así formar gobierno excluyendo a la RENAMO de cualquier pacto gubernamental.

La estabilidad del nuevo gobierno se basó en los recursos recibidos por la ayuda internacional, que han llegado al 70% del Presupuesto del Estado. Pero también en los

obtenidos por la RENAMO con el objetivo de reforzar su carácter de partido político y disuadirlo de recurrir de nuevo a las armas. En este contexto, los donantes internacionales y las ONG del desarrollo han reforzado su presencia y su capacidad de decisión en Mozambique, constituyendo una poderosa red de influencias sobre el gobierno que se ve obligado a aceptar muchos de sus programas para asegurarse la continuidad de su ayuda financiera.

3.2. Ayuda o petróleo: variaciones de la extraversion africana

La dependencia de la ayuda y su consiguiente influencia en la política mozambiqueña contrasta con lo que ocurre en estados que poseen otras fuentes de ingreso, basadas en la explotación de minerales estratégicos. Este es el caso precisamente de Guinea Ecuatorial, cuya extraversion sufrió una transformación dramática a mediados de los años noventa con el descubrimiento y explotación masiva de las bolsas de petróleo de sus mares territoriales.

3.2.1. El petróleo en Guinea Ecuatorial

La producción petrolífera en Guinea Ecuatorial pasó de 17.000 barriles por día (bpd) en 1994 a 371.700 bpd en 2004⁷. El ascendiente de los agentes de la cooperación internacional y de los diplomáticos de los países donantes fue sustituido por el de los representantes de las grandes empresas del petróleo estadounidenses, e inicialmente también francesas. Como era de esperar, estos nuevos grupos de interés económico son mucho menos sensibles a la promoción de la democracia y los derechos humanos que los funcionarios de la postguerra fría o los filántropos de la cooperación. Símbolo del cambio de sensibilidad fue la llegada de los hombres de negocio americanos en el momento preciso en que se marchaban los diplomáticos y se cerraba la embajada de Estados Unidos.

En este nuevo contexto económico, coincidiendo con el fin de la dependencia de la ayuda de Guinea Ecuatorial, el compromiso de los donantes con la democracia de principios de la década de 1990 también ha decaído. En 2002, la Comisión de Derechos Humanos no renovó el mandato de su representante especial en Guinea Ecuatorial, como consecuencia de las presiones, que ahora resultan muy efectivas, del gobierno guineano. A pesar del espectacular crecimiento económico experimentado por el país, y la disminución neta y relativa del peso de la ayuda recibida por Guinea⁸, se han reactivado muchos de los mecanismos multilaterales y bilaterales de la cooperación internacional. El mismo gobierno guineano se ha mostrado muy interesado en atraer a la comunidad de donantes lo que llevó a la celebración de la *Conferencia Económica Nacional* en 1997, en la que se aprobó una Estrategia Económica a Medio Plazo con componentes de ajuste estructural para el periodo 1997-2001. Tras ocho años de malas relaciones, en 2004, el FMI respondió positivamente a

⁷ FMI, Contry Report 05/151, *Republic of Equatorial Guinea: Statistical Appendix*, Mayo 2005.

⁸ Si en 1990 la ayuda suponía la mitad del PNB, en 1995 sólo constituía el 21,2%; y en cifras pasó de un máximo de 60 millones de ptas. en 1990 a los 32 millones en 1996. ESCRIBANO, op.cit.

la petición de asesoramiento en materia fiscal por parte del gobierno, para hacer frente a la campaña por la transparencia internacional a la que haremos mención más adelante, y que está afectando gravemente la imagen de los gobernantes en el exterior. La elevada renta per cápita provocada por el crecimiento económico ha impedido, sin embargo, que Guinea pueda participar en los programas de alivio de la deuda.

Por su parte, España, principal donante bilateral, también ha transformado su política hacia su antigua colonia, coincidiendo además con un cambio de partido en el gobierno en Madrid. El nuevo gobierno conservador, a pesar de la posición contraria mientras estaba en la oposición, decidió normalizar las relaciones y aumentar la cooperación con Guinea Ecuatorial. Finalmente, en octubre 1999, a pesar la ola de represión levantada contra el Movimiento para la Autodeterminación de la Isla de Bioko (MAIB) el año anterior y de unas irregulares elecciones legislativas en marzo, se celebró la *IX Comisión Mixta* entre los dos gobiernos. En este acuerdo se aprobó el *III Plan Marco 2000-2003*, concentrado en los tradicionales sectores de educación y salud, y sin que contemplara cláusula democrática alguna⁹. Otros ámbitos de la política exterior española hacia Guinea, más allá de la ayuda, son los acuerdos de renegociación y condonación parcial de la deuda, realizados dos veces en los años noventa y en 2003. Los tradicionales intereses de prestigio en Guinea están mezclándose cada vez más con los económicos y a las habituales importaciones de madera y cacao se ha sumado en los últimos años el petróleo: en 2003, Repsol llegó finalmente a un acuerdo con el gobierno para la prospección compartida de un yacimiento. Por otra parte, la clausura del programa de Radio Exterior de España dirigido a Guinea supuso un duro golpe a la libertad de expresión en aquel país.

Por su parte Francia no ha condicionado nunca su presencia en el país hispanófono a reformas políticas, pese a las manifestaciones de Mitterrand en La Baule en 1990. Empresas francesas monopolizan las telecomunicaciones que han sido modernizadas durante la última década. La Unión Europea, en sus programas a cargo del 9º FED y el acuerdo firmado entre la Comisión Europea y Guinea Ecuatorial en 2003, ha seguido insistiendo en la necesidad de reformas políticas y respeto a los derechos humanos, dedicando el 80% de los fondos de la ayuda a programas de apoyo institucional, reforma del sector público y fortalecimiento de las capacidades de la administración del estado. Sin embargo, estos programas no se han concretado en iniciativas efectivas y palpables por la población¹⁰.

En suma, el descubrimiento y explotación del petróleo ha hecho que el gobierno guineano haya dejado de ser dependiente de la ayuda y vulnerable a las presiones

⁹ AMNISTÍA INTERNACIONAL, "La política de cooperación oficial española en Guinea Ecuatorial: comentarios y recomendaciones", febrero 2001; MÉDICOS SIN FRONTERAS, "Guinea Ecuatorial: El imposible espacio humanitario", dossier dic. 1999.

¹⁰ Actualmente está en vigor Estrategia de la Cooperación y Programa Indicativo Guinea Ecuatorial-Comunidad Europea, 2002-2007 a cargo del 9º FED. Ver europa.eu.int/comm/development/body/country/coopstrat . Sobre el acuerdo de 2003, www.europarl.eu.int/intcoop/acp/60_05/pdf/resolution_15_en.pdf.

democratizadoras de inicios de los noventa. Al mismo tiempo, los antiguos donantes demuestran un mayor interés por el país, y una menor preocupación por la democracia. Las implicaciones políticas de esta nueva situación han sido evidentes. El presidente ha podido aumentar e intensificar la política de patronazgo y clientelismo a través del reparto de las rentas del crudo. La mayor parte de las mismas, sin embargo, ha ido a parar a cuentas personales en bancos extranjeros de los máximos dignatarios¹¹. Como consecuencia de ello la oposición ha sufrido un proceso periódico de fragmentación y absorción por el partido en el poder, y a día de hoy sólo queda un partido legalizado en la oposición, Convergencia Para la Democracia Social (CPDS) (CAMPOS, 2004).

Las elecciones posteriores, presidenciales en 1996 y legislativas en 1999, en plena expansión petrolífera, no han hecho más que confirmar a Obiang Nguema y al PDGE en el gobierno. La oposición no concurrió a las elecciones municipales de mayo de 2000. Y en diciembre de 2002, Obiang Nguema ha vuelto a ganar las elecciones presidenciales con el 97,7% de los votos. En esta ocasión, el masivo fraude electoral llevó al candidato de CPDS, C.B. Bacale, junto al resto de partidos políticos acólitos del PDGE, a retirarse de los comicios pocas horas antes del cierre de las mesas electorales. El clima político en el país era especialmente tenso, después de que un juicio sin garantías en mayo y junio hubiera enviado a prisión al secretario general de CPDS y principal opositor, Plácido Micó Abogo, y al núcleo de otro partido aún no legalizado, Fuerza Demócrata Republicana (FDR). Las últimas elecciones locales y legislativas, a las que sí participó el partido de la oposición, fueron sin embargo tan fraudulentas como las anteriores debido a la generalización de mecanismos tan burdos como el llamado "voto público".

Más allá de las citas electorales, la participación política de los guineanos sigue siendo muy deficiente. Ello se ve reforzado ahora por el carácter de enclave de la economía del petróleo, que no permite la mejora de vida de los pequeños productores y las economías familiares y refuerza al estado como único acumulador económico. El llamado *síndrome holandés* hace que el resto de los ámbitos económicos queden desatendidos y el gobierno pueda reforzar su particular política de empobrecimiento de la población como instrumento de poder. La implicación política de las personas se ve menguada por el miedo a la represión personal y familiar. Los consejos de poblado y comunidades de vecinos siguen siendo nombrados por el poder central y constituyen, como durante la colonia, en mecanismo de control en el ámbito local. La tentación de colaborar con el partido en el gobierno para lograr un puesto de trabajo o simplemente evitar el acoso de las fuerzas de seguridad es cada vez mayor.

A pesar del poco interés que muestran los donantes por la democracia y los derechos humanos en Guinea Ecuatorial, ha aparecido recientemente una nueva agenda relacionada

¹¹ GLOBAL WITNESS, Press Release, 20/1/2003; Ken SILVERSTEIN, "Oil Boom Enriches African Ruler", *Los Angeles Times*, 10/1/2003.

con la idea de la gobernabilidad: la de la *transparencia*. Esto se ha debido a algunas presiones llevadas a cabo por organizaciones de cabildeo y campañas transnacionales, como *Global Witness* o *Publish What Your Pay*, que denuncian las conexiones entre la extracción de recursos naturales y los abusos de derechos humanos¹². El descubrimiento de 700 millones de dólares provenientes del petróleo de Guinea Ecuatorial en una cuenta de un banco americano bajo el control directo del presidente Obiang Nguema ha sido denunciada por el mismo Senado de Estados Unidos¹³.

Como reacción, el gobierno de Guinea Ecuatorial ha mostrado un claro interés en participar en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) del gobierno británico, y obtener el 'certificado de transparencia' del FMI. En abril de 2005, un equipo de investigación de esta organización publicó un Informe sobre la Observancia de la Normativa sobre Transparencia Fiscal para la República de Guinea Ecuatorial con recomendaciones, que no ha sido sin embargo publicado. Aunque el FMI considera que en su *Public Information Notice* de 2005 "se han hecho importantes progresos en relación a la transparencia y la responsabilidad de las rentas del petróleo y las finanzas públicas", Global Witness y otras organizaciones están intentando condicionar la concurrencia de Guinea Ecuatorial en las iniciativas internacionales a la participación efectiva de la 'sociedad civil' en ellas. La eficacia y relevancia de estas presiones internacionales para la democracia y la política será algo que deberá evaluarse en el futuro.

3.2.2. La ayuda en Mozambique

Tras las primeras elecciones de 1994 y la retirada de ONUMOZ, el proyecto de pacificación y reforma política en Mozambique ha discurrido formalmente por las líneas establecidas internacionalmente durante los acuerdos de paz. Sin embargo muchas son las carencias democráticas y sociales de un proceso intensamente atravesado por las agencias de la ayuda.

En el ámbito de las consultas electorales, las municipales de 1998, financiadas por la Unión Europea y boicoteadas por la RENAMO y otros partidos políticos, demostraron los límites y la falta de consenso del nuevo orden político¹⁴. La segunda ronda de elecciones presidenciales y legislativas celebradas en Mozambique en 1999 han confirmado el peso

¹² GLOBAL WITNESS, Report *Time for Transparency. Coming clean on oil, mining and gas revenues*, march 2004.

¹³ U.S. Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Governmental Affairs, *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act. Case Study Involving Riggs Bank*, 15 julio 2004.

¹⁴ El proceso de descentralización territorial iniciado en el marco de la transición política de los noventa, no está completado, y sólo existen municipios constituidos en algunas localidades. El proceso está encontrando algunas oposiciones dentro del mismo gobierno mozambicano.

relativo de las dos principales formaciones del país¹⁵. Este partido denunció que las elecciones habían sido fraudulentas pero los donantes internacionales parecen decididos a apoyar al gobierno del FRELIMO. Las elecciones municipales de noviembre de 2003 y las presidenciales y legislativas un año más tarde parecen haber conseguido un mayor consenso entre las fuerzas políticas, pero una muy baja participación del electorado, sobre todo de la oposición. La RENAMO volvió a denunciar las últimas maniobras fraudulentas, que fueron confirmadas en gran medida por los observadores internacionales, pero la victoria del FRELIMO fue tan abrumadora que no se pusieron en cuestión el resultado general.

Los donantes internacionales han continuado comprometidos con los procesos electorales mozambiqueños y la reforma económica e institucional del estado, pese a la disminución de los recursos que supuso el fin de la ONUMOZ. La ayuda sigue constituyendo la mayor parte del PIB del país, lo que da a las agencias internacionales una enorme capacidad de definir las políticas del gobierno del FRELIMO. La paradoja del papel de estas agencias es que mientras presionan al gobierno para que respete las reglas del juego democrático, tratan de imponer políticas y programas no consensuadas socialmente.

Muchos consideran que esta situación socava la soberanía de Mozambique, tan resueltamente defendida por el FRELIMO en su proyecto nacionalista inicial (HANLON, 1996). Sin embargo, lo que otros ponen de manifiesto es hasta qué punto el FRELIMO mantiene el control del estado gracias a una magistral utilización de los nuevos lenguajes de la reconstrucción y la democracia, de los mecanismos del patronazgo y el clientelismo (la corrupción ha aumentado exponencialmente en los últimos años) y de las necesidades de prestigio y beneficio económico de los donantes internacionales. Al mismo tiempo, la RENAMO obtiene parte de los dividendos de la paz y de su participación en el juego electoral y parlamentario en forma de financiación externa dirigida a transformar un movimiento antigubernamental violento en un partido político (ALDEN, 2001).

La convergencia de intereses internos y externos exigía de la profundización de las políticas liberales del gobierno, que ha mantenido sus programas de ajuste (en 1990 aprobó un nuevo Programa de Recuperación Económica y Social - PRES) y ha favorecido las inversiones externas en sectores clave de la economía como la agricultura, el turismo o las infraestructuras. Por su parte, los acreedores de Mozambique han condonado una parte considerable de su deuda desde que en 1996 entrara a formar parte del programa de alivio de la deuda a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

La gran implicación de los donantes en el proceso político mozambiqueño convierten al buen gobierno en uno de los objetivos expresos con los que justifican su presencia en el país. El lenguaje de la gobernabilidad funciona más como un discurso compensatorio y equilibrador de los efectos provocados por las políticas económicas neoliberales que como

¹⁵ Chissano obtuvo el 52% de los votos frente al 48% de Dhlakama, y el FRELIMO 133 escaños frente a 117 de la RENAMO.

parte coherente de las mismas. El buen gobierno inspira programas de asistencia a instituciones, buscando tanto fortalecer como reformar al estado. El estado que los donantes quieren desarrollar es uno más eficiente, con más presencia territorial y que funcione como facilitador de las relaciones de mercado. Uno de los programas más sensibles y controvertidos es el que persigue la reforma del sector Justicia. El objetivo de la reforma de la Justicia es doble: (1) mejorar la seguridad jurídica de los negocios nacionales e internacionales, y (2) atender las numerosas violaciones de los derechos humanos en las prisiones y estaciones de policía, así como las dificultades de los ciudadanos ordinarios para llegar a los tribunales del estado¹⁶.

Estos programas de buen gobierno tienen algunos objetivos contradictorios: buscan asistir al estado y al mismo tiempo a la sociedad civil que debería controlarlo. Ello ha creado un espacio para la sociedad civil en Mozambique –iglesias religiosas, organizaciones de cabildeo, ONG– que poseen cierta autonomía del estado debido a su financiación externa. (haciendo uso de su extroversión). Pero al mismo tiempo, esta dependencia externa está fortaleciendo el papel de la población como *beneficiarios y clientes* más que como *ciudadanos*¹⁷. Hay también una evidente contradicción entre las exigencias de democratización y el hecho de que las reuniones entre gobierno y donantes sean más importantes que las decisiones tomadas en el Parlamento. La abstención en las últimas elecciones confirma la percepción general entre la población de que su voto es bastante inútil a la hora de decidir las políticas que se realizan.

Los dividendos de todas estas reformas para la mayoría de la población han sido por tanto mucho menos espectaculares de lo que algunas evaluaciones de la ayuda quieren mostrar (Mozambique como caso exitoso). El fin de la contienda ha permitido a la población retomar actividades económicas, moverse libremente por el territorio o acceder a los escasos servicios prestados por los diferentes actores políticos que incluyen al gobierno, la RENAMO y las cada vez más numerosas ONG locales y transnacionales. Pero la persistencia de una pobreza generalizada, agravada por ciclos de sequía e inundaciones, perjudica seriamente la capacidad de la población de intervenir en los asuntos públicos. Por otra parte, los procesos de privatización y reactivación económica, que podrían haber favorecido y acrecentado al sector empresarial local, ha beneficiado sobre todo a la élite frelimista y al capital transnacional, en su mayoría surafricano y portugués.

Más allá de las iniciativas locales de pacificación y reintegración de soldados y

¹⁶ Los donantes más comprometidos habían promovido la coordinación entre todos ellos en un grupo específico para el sector Justicia. Al mismo tiempo, han promovido la creación de un Consejo de Coordinación de la Legalidad y la Justicia entre todas las instituciones públicas relacionadas con la justicia: Tribunales, Fiscal General y Ministerio de Justicia, y hasta cierto punto, la Policía. Las instancias de resolución de conflictos locales y comunitarias no han sido atendidas suficientemente.

¹⁷ El uso de los conceptos *ciudadanos* y *súbditos* es el propuesto por MAMDANI (1996); ver también su utilización por TEMUDO en este libro.

desplazados, y del relevante papel jugado por los grupos religiosos cristianos y musulmanes en la reconciliación de las comunidades, la participación de los mozambiqueños en el proceso de democratización es muy limitada. Las primeras elecciones se vivieron por la mayoría más como una forma de terminar con un conflicto agotador que como la posibilidad de decidir el nuevo marco de convivencia o de elegir libremente a los gobernantes. Las redes clientelares y de patronazgo, dominadas por el juego bipartidista entre FRELIMO y RENAMO, condicionan en gran medida el comportamiento electoral de la población. Su escasa participación en las últimas elecciones demuestra su alejamiento con respecto tanto de las élites gobernantes y alternativas, como del sistema electoral.

4. Conclusiones

La dependencia de los gobiernos africanos en recursos provenientes del exterior y su papel como 'bisagras' o intermediarios entre los procesos internacionales y las redes clientelares internas (COOPER, 2002) no favorece la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos. En la medida en que los gobiernos no necesitan a su población para la supervivencia del estado la relación entre gobernantes y gobernados no se basa en el respeto de sus derechos, y el miedo y el 'desorden' pueden convertirse en los principales instrumentos de control social. Desde las independencias, la ayuda internacional ha formado parte importante de esta estructura extravertida de los estados postcoloniales.

No obstante, y como hemos visto a través de la comparación de dos casos, la extraversión de la política africana ha sufrido y sufre numerosas variaciones en el tiempo y en el espacio. La importancia política de las conexiones internacionales hace a los estados africanos muy sensibles a las transformaciones que experimenta el sistema / la arena internacional. Una de las transformaciones de los últimos tiempos ha sido la aparición de la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo. Otras variaciones se refieren a las particulares formas en que los estados africanos se insertan en las corrientes económicas y políticas internacionales: la posesión de materias primas estratégicas como el petróleo de Guinea Ecuatorial diferencia a este país de Mozambique, cuyos principales recursos exteriores provienen de la ayuda.

El diferente tipo de extraversión puede afectar de modo diverso a la democracia africana o la capacidad de la población de participar en los espacios públicos. En principio, podría pensarse que cuando el principal recurso del estado es la ayuda y el lenguaje hegemónico de la industria de la cooperación es el buen gobierno, ello hace a los donantes un factor de mayor democratización.

Sin embargo, la eficiencia de los esfuerzos internacionales para promover la democracia, a través del condicionamiento de la ayuda está demostrando ser muy limitada. La principal razón de ello es que precisamente el mismo hecho de que la ayuda forme parte de la extraversión del estado que es al mismo tiempo uno de los fundamentos de la autocracia en África. Los programas de apoyo gubernamental y la condicionalidad política no sólo no

cuestionan la extraversion del continente, sino que, al contrario, la fomentan, al generar rentas dirigidas directamente a las instituciones del estado que pueden ser apropiadas por quienes las ocupan. En la era del buen gobierno, los gobernantes africanos siguen careciendo de estímulos suficientes para empoderar a su población.

Los límites de la democratización a través de la ayuda se expresan de manera diferente. El concepto de democracia considerado en los procesos de condicionalidad política o los programas de buen gobierno es bastante parcial, normalmente demasiado centrados en la celebración de elecciones. A menudo, los donantes están dispuestos a considerar como aceptable cualquier proceso con algún viso de democracia liberal, y las amenazas de retirada de la ayuda casi nunca se llevan a efecto¹⁸. La democracia se está convirtiendo en este contexto en una especie de simulacro, y el lenguaje de las libertades civiles en un discurso ficticio, de manera que pareciera que tanto gobernantes africanos como donantes internacionales han acordado aceptar tácitamente la trivialización de la capacidad transformadora de las libertades democráticas (AKE, 1996 y 2002). A pesar de la nueva relevancia de las instituciones para el discurso del desarrollo, todavía promueve la despolitización de los problemas africanos tan bien descrito por James FERGUSON (1994).

Además, se producen muchas contradicciones entre las exigencias políticas y económicas de los donantes: al tiempo que se exige una democratización, se imponen políticas económicas que no lograrían el consentimiento de la población de ser consultada. Como se hace evidente en el caso mozambiqueño, las reuniones entre donantes y gobierno pesan más en la toma de decisiones políticas que las del propio Parlamento. Por último, otro de los límites de las políticas de la condicionalidad son los intereses encontrados de los donantes, que incluyen no sólo ni principalmente el desarrollo o la democracia, sino los beneficios económicos que proporciona la explotación de minerales estratégicos, la reducción de los flujos migratorios, o los posibles apoyos diplomáticos en los foros internacionales. En este sentido, el petróleo se ha convertido en el principal objetivo de las políticas exteriores occidentales hacia Guinea Ecuatorial.

No obstante, cuando la extraversion basada en la explotación de un recurso natural hace innecesaria la ayuda internacional, las presiones a favor de la democratización se hacen aún más ineficaces. Las economías de enclave que genera el petróleo o los diamantes, dirigidas a los mercados internacionales y sin apenas conexiones con la población, desempodera más que la ayuda. Y hace a los poderosos actores internacionales más interesados en mejorar las relaciones con las autoridades locales que en promover la democracia. Sólo la aparición de grupos de presión internacionales como *Global Witness* puede contrarrestar dichas influencias en el nivel internacional. Por su parte la ayuda, más allá de su condicionalidad y de los efectos voluntariamente buscados, puede generar ámbitos, aunque limitados, de

¹⁸ Cuando algún donante decide cumplirlas, casi siempre hay donantes alternativos a disposición de los gobiernos africanos. Este es el caso de España y Francia en Guinea Ecuatorial, cuyo gobierno suele amenazar veladamente al español con acudir al francés para la financiación de programas de desarrollo.

participación y supervivencia personal al margen del estado, generando 'extroversiones alternativas' a la de los gobernantes. Y la presencia de la comunidad de donantes, como en el caso de Mozambique, puede favorecer un cierto nivel de consenso respecto de las reglas del juego político y de respeto a los derechos humanos.

Desde esta lectura de las cosas, la democracia en África requiere de algo más que de proyectos de buen gobierno promovidos por la ayuda internacional. En primer lugar, la *democratización del mismo sistema internacional* y la regulación de los flujos económicos mundiales, limitaría la capacidad de los gobiernos autoritarios de beneficiarse de la extraversion. La exigencia del respeto de los derechos humanos y la democracia para la plena participación en el sistema internacional supondría un acicate muy poderoso para el empoderamiento de los africanos. En segundo lugar, la *marginación relativa de África*, como afirmó el último AKE (1996), haría a los gobernantes más sensibles a los deseos de la población, y a ésta más necesaria para sus gobiernos. El estado se vería obligado además a proteger la actividad económica de sus ciudadanos, que tendrían así una mayor capacidad de control y exigencia sobre sus gobernantes. Pero, aunque se produjeran estas condiciones: ¿quién puede predecir cómo serán las cosas?

BIBLIOGRAFÍA

- ABAGA, F. (1997), *La ayuda externa en el desarrollo de Guinea Ecuatorial*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- AKE, C. (1996), *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- AKE, C. (2000), *The Feasibility of Democracy in Africa*, CODESRIA, Dakar.
- ALDEN, C. (2001), *Mozambique and the Construction of the New African State. From Negotiations to Nation Building*, Palgrave.
- BAYART, J.-F. (1999), *El estado en África. La política del vientre*, Eds. Bellaterra, Barcelona.
- BAYART, J.-F. (2000) "Africa in the World: a History of Extraversion", *African Affairs*, 99, 2000.
- BAYART, J.-F., ELLIS, S.D. e HIBOU, B. (1999) *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford / Portsmouth NH: James Currey / Heinemann.
- BAYART, J.-F., GESCHIERE, P. y NYAMNJOH, F. (2001), "Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique", *Critique internationale*, 10.
- BERMAN, B. (1998), "Ethnicity, patronage and the African state: the politics of uncivil nationalism", *African Affairs*, 97.
- BERMAN, B., EYOH, D. y KYMLICKA, W. (2004), *Ethnicity and Democracy in Africa*, James Currey y Ohio University Press, Londres y Atenas.
- BRAGANÇA, A. (1987), "Independence without decolonization: Mozambique 1974-1975", en GIFFORD, P. y ROGER W. eds. (1987), *Decolonization and African Independence: The*

- Transfers of Power 1960-1980*, Yale University Press, New Haven.
- CAMPOS SERRANO, A. (2002), *De colonia a estado: Guinea Ecuatorial 1955-1968*, CEPC, Madrid.
- CAMPOS SERRANO, A. (2004), "Nuevos recursos y viejas opresiones: Dinámicas políticas en Guinea Ecuatorial", *Nova Africa*, enero.
- CALLAGHY, T., KASSIMIR, R. y LATHAM, R. (2001), *Intervention & Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, "Introduction".
- CHABAL, P. y DALOZ J.-F. (2002), *África camina. El desorden como instrumento político*, Eds. Bellaterra, Barcelona.
- CLAPHAM, C. (1996), *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge U.P.
- CRAVINHO, J. GOMES (1995), *Modernizing Mozambique: FRELIMO Ideology and the FRELIMO State*, PhD Thesis, University of Oxford, Trinity.
- DUNN, K.C. (2005), "The State and non-State spaces: rethinking sovereignty, autonomy and territoriality in a non-Westphalian Africa", ponencia presentada en I European Conference on African Studies, Londres, 29 junio- 2 julio.
- ESCRIBANO, G. (1999), "Guinea Ecuatorial: de la ayuda al petróleo", *Revista Meridiano CERI*, 26.
- ELLIS, S. y TER HAAR, G. (2005), *Mundos de Poder : pensamiento religioso y práctica política en Africa*, Eds. Bellaterra, Barcelona.
- FERGUSON, J. (1994), *The Anti-politics machine. 'Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis y Londres.
- HALL, M. y YOUNG, T., (1997), *Confronting Leviathan. Mozambique since Independence*, Hurst & Co., Londres.
- HANLON, J. (1996), *Mozambique: Who Calls the Shots*, James Currey, Oxford.
- JOSEPH, R. (1984), "Class, State and Prebendal Politics in Nigeria", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 21, 3.
- LONSDALE, J. (2000), "Etnicidad moral y tribalismo político", *Nova Africa*, julio.
- MACQUEEN, N. (1997), *The Decolonization of Portuguese Africa. Metropolitan Revolution and the Dissolution of Empire*, Longman, Londres y Nueva York.
- MAMDANI, M. (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton.
- MBEMBE, A. (2001), *On the postcolony*, University of California Press, Berkeley/Los Ángeles/Londres.
- VINES, A. (1996), *RENAMO. From Terrorismo to Democracy in Mozambique*, The Eduardo Mondlane Foundation, Amsterdam / CSAS, University of York.